Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 3 oktober 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Associeringsavtalet EEG–Turkiet – Beslut nr 2/76 – Artikel 7 – Beslut nr 1/80 – Artikel 13 – ’Standstill’-klausuler – Ny begränsning – Insamling, registrering och lagring av turkiska medborgares biometriska uppgifter i ett centralt register – Tvingande skäl av allmänintresse – Mål bestående i att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier – Artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till respekt för privatlivet – Rätt till skydd av personuppgifter – Proportionalitet”

I mål C-70/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), genom beslut av den 31 januari 2018, som inkom till domstolen den 2 februari 2018, i målet

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

mot

A,

B,

P,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent), samt domarna C. Toader, A. Rosas och M. Safjan,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– A, B och P, genom D. Schaap, advocaat,

– Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och M. A. M. de Ree, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, M. Wolff och P. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,

– Irlands regering, genom A. Joyce, i egenskap av ombud, biträdd av D. Fennelly, barrister,

– Förenade kungarikets regering, inledningsvis genom R. Fadoju, därefter genom S. Brandon, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom G. Wils, D. Martin och H. Kranenborg, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 maj 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 i beslut nr 2/76 av den 20 december 1976, antaget av associeringsrådet som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av Europeiska ekonomiska gemenskapens (EEG:s) medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet), och artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen.

2 Begäran har framställts i två mål mellan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ansvar för rättsliga frågor och säkerhet, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren) och A, respektive statssekreteraren å ena sidan och B och P å den andra, angående skyldigheten för A och B att samarbeta vid insamlingen av deras biometriska uppgifter, för att de ska beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i Nederländerna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Associeringsavtalet

3 I artikel 12 i associeringsavtalet, som återfinns i dess avsnitt 3 med rubriken ”Övriga bestämmelser av ekonomisk karaktär”, i avdelning II i avtalet, föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna ska vägledas av artiklarna [39], [40] och [41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

Beslut nr 2/76

4 I artikel 1 i beslut nr 2/76, om genomförandet av artikel 12 i associeringsavtalet, föreskrivs följande:

”1. I detta beslut fastställs, för en första fas, de regler som ska tillämpas för att genomföra artikel 36 i [tilläggsprotokollet, undertecknat den 23 november 1970 i Bryssel, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, 1972, s. 1)].

2. Denna första fas ska vara fyra år, från och med den 1 december 1976.”

5 I artikel 7 i nämnda beslut föreskrivs följande:

”Gemenskapens medlemsstater och [Republiken Turkiet] får inte införa nya inskränkningar i de villkor som gäller för rätten att ta anställning och som är tillämpliga på arbetstagare som är bosatta och i reguljär anställning på dessa territorier.”

6 Artikel 11 i samma beslut har följande lydelse:

”Ett år före utgången av den första fasen och med beaktande av de resultat som uppnåtts under denna ska associeringsrådet inleda diskussioner för att fastställa innehållet i nästa fas och se till att beslutet om denna fas genomförs vid utgången av den första fasen. Bestämmelserna i detta beslut ska tillämpas till dess att nästa fas inleds.”

7 I enlighet med dess artikel 13, trädde beslut nr 2/76 i kraft den 20 december 1976.

Beslut nr 1/80

8 Avsnitt 1, med rubriken ”Frågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare”, i kapitel II med rubriken ”Sociala bestämmelser” i beslut nr 1/80, omfattar artikel 13 som har följande lydelse:

”Gemenskapens medlemsstater och [Republiken Turkiet] får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

9 I artikel 14.1 i detta beslut, som också omfattas av avsnitt 1, anges följande:

”Bestämmelserna i detta avsnitt är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.”

10 Enligt artikel 16.1 i beslut nr 1/80 ska bestämmelserna i dess kapitel II avsnitt 1 tillämpas från och med den 1 december 1980.

Direktiv 95/46/EG

11 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31), föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

a) *personuppgifter*: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,

b) *behandling av personuppgifter* (*behandling*): varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring,

c) *register med personuppgifter* (*register*): varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden,

…”

Förordning (EG) nr 767/2008

12 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen) (EUT L 218, 2008, s. 60), anges följande:

”VIS ska ha till syfte att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter genom att underlätta utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringsansökningar och de beslut som fattas härom, i syfte att

…

c) underlätta kampen mot bedrägerier,

…”

Förordning (EU) 2019/817

13 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF (EUT L 135, 2019, s. 27), anges följande:

”1. Genom att säkerställa interoperabilitet har denna förordning följande mål:

a) Förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten hos in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna.

b) Bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring.

…

2. De mål som avses i punkt 1 ska uppnås genom att

a) säkerställa en korrekt identifiering av personer,

b) bidra till kampen mot identitetsbedrägerier,

…”

Nederländsk rätt

14 Artikel 106a.1 i Vreemdelingwet 2000 (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), i dess lydelse enligt wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identititeitsvaststststelling van de vreemdeling (lag om ändring av 2000 års utlänningslag, med avseende på den utökade användningen av biometriska kännetecken inom ramen för samarbetet mellan organ med behörighet i utlänningsfrågor, i syfte att förbättra identifieringen av utländska medborgare), av den 11 december 2013 (Stb. 2014, nr 2) (nedan kallad utlänningslagen), har följande lydelse:

”För att genomföra denna lag får en ansiktsbild och en bild på tio digitala fingeravtryck tas från en utländsk medborgare och behandlas för att fastställa dennes identitet, för det fall att de europeiska förordningar som avses i artikel 1 inte föreskriver en sådan möjlighet. Ansiktsbilder och bilder av fingeravtryck ska jämföras med de bilder som finns i registren över utländska medborgare.”

15 I artikel 107 i utlänningslagen anges följande:

”1. Det ska upprättas ett register över utländska medborgare, vilket ska administreras av ministern. Registret över utländska medborgare ska innehålla:

a) de ansiktsbilder och bilder av digitala fingeravtryck som avses i artikel 106a.1,

…

2. Registret över utländska medborgare syftar till att behandla

a) de uppgifter som avses i punkt 1 a för att genomföra förevarande lag, Konungariket [Nederländernas] lag om nederländskt medborgarskap, samt de bestämmelser som antagits i enlighet med dessa lagar.

…

5. Utan att det påverkar det syfte som avses i punkt 2 a … får de uppgifter som avses i punkt 1 a endast tillhandahållas för följande ändamål:

…

c) upptäcka och lagföra brott,

…

6. De uppgifter som ingår i registret över utländska medborgare och som avser en utländsk medborgares fingeravtryck får, i de fall som avses i punkt 5 c, tillhandahållas för att upptäcka och lagföra brott endast i fråga om brott som kan medföra ett beslut om häktning, vilket på åklagarens begäran ska utfärdas skriftligen av undersökningsdomaren, och

a) det föreligger skälig misstanke om att den misstänkte är en utländsk person, eller

b) med hänsyn till intresset av en utredning, när den preliminära undersökningen inte fortskrider eller skyndsamma resultat krävs för att undvika att brottet fullbordas.

…”

16 I artikel 8.34 i Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 497), föreskrivs följande:

”1. De tjänstemän som ansvarar för registret över utländska medborgare har direkt tillgång till sådana ansiktsbilder och bilder av fingeravtryck som finns i registret, såvida det krävs att de har tillgång till dessa för att på ett erforderligt sätt fullgöra sin uppgift och såvida ministern har bemyndigat dem.

…”

17 I artikel 8.35 i 2000 års utlänningsförordning föreskrivs följande:

”Ansiktsbilder och fingeravtryck i registret över utländska medborgare får lagras

a) högst fem år efter det att en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd har avslagits,

b) vid laglig vistelse, högst fem år efter den tidpunkt då det kan styrkas att den utländska medborgaren, vars lagliga vistelse har upphört, har lämnat Nederländerna, eller

c) om utlänningen har varit föremål för ett inreseförbud eller har förklarats icke önskvärd, högst fem år efter det att giltighetstiden för inreseförbudet eller en sådan förklaring har löpt ut.”

18 Den hänskjutande domstolen har uppgett att tredjelandsmedborgare som önskar vistas lagligt i Nederländerna i mer än 90 dagar, i princip ska ha ett tillfälligt uppehållstillstånd när de reser in i landet.

19 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att enligt artikel 54.1 c i utlänningslagen, jämförd med artikel 1.31 i 2000 års utlänningsförordning, är en tredjelandsmedborgare som ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd, vid tidpunkten för ansökan, skyldig att samarbeta vid insamlingen och behandlingen av dennes biometriska uppgifter.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 A är turkisk medborgare. Den 15 november 2013 ingav ett nederländskt bolag, för A:s räkning, en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för att han skulle kunna ta anställning i Nederländerna.

21 Genom beslut av den 28 mars 2014 biföll statssekreteraren denna ansökan. Det framgick emellertid av beslutet att för att det tillfälliga uppehållstillståndet skulle beviljas krävdes att A tillhandahöll vissa biometriska uppgifter, nämligen en ansiktsbild och tio fingeravtryck. A samarbetade vid insamlingen av hans biometriska uppgifter och erhöll ett tillfälligt uppehållstillstånd i Nederländerna.

22 B är en turkisk medborgare vars maka P är bosatt i Nederländerna och har både turkiskt och nederländskt medborgarskap. Den 17 februari 2014 ingav P en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för familjeåterförening till förmån för B.

23 Statssekreteraren avslog inledningsvis denna ansökan. B och P begärde omprövning av detta avslagsbeslut. Genom beslut av den 4 april 2014 biföll statssekreteraren begäran och ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd, men uppgav samtidigt att för att tillståndet skulle beviljas krävdes det att B

tillhandahöll vissa biometriska uppgifter, nämligen en ansiktsbild och tio fingeravtryck. B samarbetade vid insamlingen av hans biometriska uppgifter och erhöll ett tillfälligt uppehållstillstånd i Nederländerna.

24 A å ena sidan, och B och P å den andra, begärde omprövning av statssekreterarens beslut av den 28 mars, respektive den 4 april 2014, i den del de ålade A, och B, att samarbeta vid insamlingen av deras biometriska uppgifter för att de skulle beviljas tillfälliga uppehållstillstånd i Nederländerna.

25 Statssekreteraren avslog B:s och P:s begäran genom beslut av den 23 december 2014, och A:s begäran genom beslut av den 6 januari 2015.

26 A å ena sidan, och B och P å den andra, överklagade dessa beslut till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Rotterdam, Nederländerna).

27 Genom två domar av den 3 februari 2016 biföll Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Rotterdam) dessa överklaganden. Nyssnämnda domstol fann att den nationella lagstiftning som föreskriver ett krav på att turkiska medborgares biometriska uppgifter ska samlas in, registreras och lagras i ett centralt register utgjorde en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76 och i artikel 13 i beslut nr 1/80. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (domstolen i Haag, med sammanträdesort i Rotterdam) ansåg även att den aktuella åtgärden inte var proportionerlig med hänsyn till det legitima mål som eftersträvades, det vill säga att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier. Nämnda domstol ogiltigförklarade följaktligen statssekreterarens beslut av den 28 mars och den 4 april 2014, i den mån de ålade A och B att samarbeta vid insamlingen av deras biometriska uppgifter, och förpliktade statssekreteraren att radera deras biometriska uppgifter i det centrala registret inom sex veckor från det att ovannämnda domar meddelades.

28 Statssekreteraren överklagade dessa domar av den 3 februari 2016 till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna).

29 Den hänskjutande domstolen har funnit att den nationella lagstiftning som föreskriver att biometriska uppgifter från tredjelandsmedborgare ska samlas in, registreras och lagras i ett centralt register utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76 och i artikel 13 i beslut nr 1/80. Nämnda domstol har erinrat om att det följer av EU-domstolens praxis att en sådan begränsning är förbjuden, såvida den inte motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen utgått från att denna lagstiftning eftersträvar ett legitimt mål och är ägnad att säkerställa att detta mål uppnås, men söker klarhet i huruvida insamling, registrering och lagring av tredjelandsmedborgares biometriska uppgifter i ett centralt register, såsom föreskrivs i denna lagstiftning, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet bestående i att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier. Eftersom insamling och behandling av biometriska uppgifter utgör behandling av personuppgifter, i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 95/46, och dessa uppgifter omfattas av en särskild kategori av uppgifter, i den mening som avses i artikel 8.1 i det direktivet, anser den hänskjutande domstolen att undantag från och begränsningar av skyddet av sådana uppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt, vilket följer av EU-domstolens praxis enligt dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl. (C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 96).

30 Eftersom den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen under vissa villkor medger att de turkiska medborgarnas biometriska uppgifter tillhandahålls för att upptäcka och lagföra brott, söker den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida sådan lagstiftning utgör en ”ny begränsning”, i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76 och artikel 13 i beslut nr 1/80, och för det fall att den frågan ska besvaras jakande, huruvida en sådan inskränkning är proportionerlig med hänsyn till det eftersträvade målet. I detta avseende söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida de

verkningar som denna lagstiftning ger upphov till med avseende på turkiska medborgares tillträde till anställning i Nederländerna kan anses vara alltför slumpartade och indirekta för att det ska anses vara fråga om en ”ny begränsning” i den mening som avses i nyssnämnda bestämmelser.

31 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) a) Ska artikel 7 i [beslut nr 2/76] och artikel 13 i [beslut nr 1/80] tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver allmän behandling och lagring av tredjelandsmedborgares, däribland turkiska medborgares, biometriska uppgifter i ett register i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 95/46, såtillvida att den nationella lagstiftningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade legitima målet, det vill säga att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier?

b) Ska den omständigheten att de biometriska uppgifternas lagringstid är beroende av varaktigheten av tredjelandsmedborgares, däribland turkiska medborgares, lagliga och/eller olagliga vistelse i landet härvidlag beaktas?

2) Ska artikel 7 i [beslut nr 2/76] och artikel 13 i [beslut nr 1/80] tolkas så, att nationell lagstiftning inte utgör en begränsning i den mening som avses i dessa bestämmelser, om verkningarna av denna lagstiftning med avseende på tillträde till anställning, i den mening som avses i dessa artiklar, är alltför slumpartade och indirekta för att det ska kunna slås fast att sådant tillträde hindras?

3) a) För det fall att [den andra] frågan ska besvaras så, att nationell lagstiftning som innebär att tredjeman kan tillhandahållas tredjelandsmedborgares, däribland turkiska medborgares, biometriska uppgifter ur ett register i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra brott utgör en ny begränsning, ska artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med dess artiklar 7 och 8, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning?

b) Ska den omständigheten att tredjelandsmedborgaren, när denne grips som misstänkt för ett brott, bär med sig sitt uppehållstillstånd, vilket innehåller de biometriska uppgifterna, härvidlag beaktas?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7 i beslut 2/76 och artikel 13 i beslut 1/80 ska tolkas så, att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, vilken uppställer som villkor för att tredjelandsmedborgare, inklusive turkiska medborgare, ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd att deras biometriska uppgifter samlas in, registreras och lagras i ett centralt register, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i dessa bestämmelser, och om så är fallet, huruvida en sådan begränsning kan motiveras av målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

33 I detta avseende erinrar domstolen inledningsvis om att såväl artikel 7 i beslut nr 2/76 som artikel 13 i beslut nr 1/80 utgör ”standstill”-klausuler, vilka medför ett generellt förbud mot att anta nya nationella bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor beträffande dennes rätt att utöva den fria rörligheten för arbetstagare i en medlemsstat än vad som gällde när nämnda beslut trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten (dom av den 7 augusti 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punkt 39).

34 Domstolen har redan slagit fast dels att artikel 7 i beslut nr 2/76 är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på nationella bestämmelser som införts under perioden från den 20 december 1976 till den 30 november 1980, dels att artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på nationella bestämmelser som införts efter den 1 december 1980, vilket är det datum då sistnämnda beslut trädde i kraft (dom av den 7 augusti 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punkt 48).

35 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen infördes efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft i Nederländerna.

36 Härav följer att nämnda lagstiftning omfattas av det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) för artikel 13 i beslut nr 1/80, vilket innebär att det endast är den bestämmelsen som ska tolkas inom ramen för svaret på den första frågan.

37 Såsom det har erinrats om i punkt 33 ovan, medför ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 ett generellt förbud mot att införa nya interna bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgares rätt till fri rörlighet för arbetstagare i en medlemsstat underkastas villkor som är mer restriktiva än vad som gällde när nämnda beslut trädde i kraft i förhållande till den berörda medlemsstaten (dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 25).

38 Domstolen har även slagit fast att denna bestämmelse utgör hinder för införande i medlemsstaternas lagstiftning, från och med den dag då beslut nr 1/80 trädde i kraft i den berörda medlemsstaten, av nya begränsningar i den fria rörligheten för arbetstagare, inklusive begränsningar av de materiella och/eller processuella villkor som gäller för turkiska medborgares första inresa till denna medlemsstats territorium för att där använda sig av denna frihet (dom av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

39 Av domstolens praxis följer även att en nationell lagstiftning som innebär en skärpning av villkoren för familjeåterförening för turkiska arbetstagare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten, jämfört med de villkor som gällde vid den tidpunkt då beslut nr 1/80 trädde i kraft i denna medlemsstat, utgör en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i detta beslut, av dessa turkiska arbetstagares utövande av den fria rörligheten för arbetstagare i nämnda medlemsstat (dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

40 I förevarande fall föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen, och som i likhet med vad som konstaterats i punkt 35 ovan infördes i Nederländerna efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft, att tredjelandsmedborgare, inklusive turkiska medborgare, som önskar uppehålla sig i Nederländerna under mer än 90 dagar först måste erhålla ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att för att beviljas ett sådant tillstånd krävs att dessa medborgare samarbetar vid insamlingen av deras biometriska uppgifter, det vill säga tio fingeravtryck och en ansiktsbild. Därefter registreras och lagras dessa uppgifter i ett centralt register, i syfte att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

41 Denna lagstiftning innebär således att villkoren för turkiska medborgare vid den första inresan till Nederländerna är mer restriktiva än de villkor som var tillämpliga då beslut nr 1/80 trädde i kraft i den medlemsstaten.

42 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att i de nationella målen krävdes, för att A och B skulle beviljas tillfälliga uppehållstillstånd – i A:s fall för att han skulle kunna ta anställning i Nederländerna, och i B:s fall för att han skulle kunna familjeåterförenas med P i denna medlemsstat – att de tillhandahöll sina biometriska uppgifter.

43 Under dessa omständigheter utgör den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80.

44 Det framgår av fast rättspraxis att en sådan begränsning är förbjuden, under förutsättning att den inte omfattas av sådana inskränkningar som avses i artikel 14 i beslutet eller grundas på ett tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 7 augusti 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

45 Det ska således prövas huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen uppfyller dessa villkor.

46 Vad inledningsvis gäller frågan huruvida det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, det vill säga att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier, kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, ska det för det första erinras om att domstolen redan har slagit fast att målsättningen att förhindra olovlig inresa och vistelse utgör ett sådant tvingande skäl (dom av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 41).

47 För det andra har domstolen även slagit fast att insamling och lagring av fingeravtryck i samband med utfärdande av pass, för att förhindra att de förfalskas och används i bedrägligt syfte, eftersträvar ett mål av allmänintresse som erkänns av Europeiska unionen, det vill säga att förhindra att personer olagligen reser in till unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punkterna 36–38).

48 För det tredje och sista ska det påpekas att unionslagstiftaren har fäst vikt vid att bekämpa identitetsbedrägerier, vilket framgår av bland annat artikel 2 c i förordning nr 767/2008 och artikel 2.2 b i förordning nr 2019/817.

49 Under dessa omständigheter ska målet bestående i att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier anses utgöra ett sådant tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80.

50 Vad därefter gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är ägnad att säkerställa att detta mål uppnås, påpekar domstolen att insamling, registrering och lagring av tredjelandsmedborgares tio fingeravtryck och ansiktsbilder i ett centralt register gör det möjligt att med säkerhet identifiera den berörda personen och att upptäcka identitets- och dokumentbedrägerier, genom att jämföra de biometriska uppgifterna avseende den person som ansöker om ett tillfälligt uppehållstillstånd med de uppgifter som finns i detta register.

51 Härav följer att den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

52 Vad vidare gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, ska det säkerställas att den inte – med hänsyn till syftet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier – utgör ett oproportionerligt ingrepp i rätten till privatliv vid behandling av personuppgifter.

53 I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) föreskrivs bland annat att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv. Enligt artikel 8.1 i stadgan har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

54 Rätten till respekt för privatlivet vad avser behandling av personuppgifter, vilken erkänns i artiklarna 7 och 8 i stadgan, omfattar varje uppgift som rör en fysisk person som är namngiven eller som på annat sätt kan identifieras (dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 52).

55 Således ska en fysisk persons fingeravtryck och ansiktsbild anses omfattas av detta begrepp, eftersom de objektivt sett innehåller unika uppgifter om fysiska personer och gör det möjligt att exakt identifiera dem (dom av den 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 27). Insamling, registrering och lagring i ett centralt register av tredjelandsmedborgares fingeravtryck och ansiktsbilder utgör även behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 8 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 123 och där angiven rättspraxis).

56 Det följer av fast rättspraxis att skyddet för den grundläggande rätten till respekt för privatlivet inom unionen kräver att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt (yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

57 I detta avseende ska det för det första påpekas att medlemsstaterna, för att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier, ska kontrollera identiteten hos den som ansöker om ett tillfälligt uppehållstillstånd. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 27 i sitt förslag till avgörande, kräver detta mål att det kan säkerställas bland annat att sökanden inte redan tidigare har ingett en ansökan under en annan identitet, genom att jämföra sökandens fingeravtryck med de som finns i det centrala registret.

58 För det andra utgörs de uppgifter som avses i den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen endast av tio fingeravtryck och en ansiktsbild. Utöver att insamlingen av dessa uppgifter gör det möjligt att på ett tillförlitligt sätt identifiera den berörda personen, innebär den inte något ingrepp i intimsfären och medför inte heller något större fysiskt eller psykiskt obehag för personen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 48).

59 Unionslagstiftaren har för övrigt själv, bland annat inom ramen för förordning nr 767/2008, föreskrivit en skyldighet för viseringssökande att lämna sina tio fingeravtryck och en ansiktsbild.

60 Vad för det tredje gäller räckvidden av den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen, framgår det av beslutet om hänskjutande att den är tillämplig på alla tredjelandsmedborgare som önskar vistas i Nederländerna i mer än 90 dagar eller uppehåller sig olagligt i denna medlemsstat.

61 I detta hänseende ska det påpekas att det mål som eftersträvas med denna lagstiftning, det vill säga att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier bland tredjelandsmedborgare, inte kan uppnås om tillämpningsområdet för denna lagstiftning begränsas till att omfatta en viss kategori av tredjelandsmedborgare. Följaktligen förefaller räckvidden av den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

62 För det fjärde framgår det av handlingarna i målet att endast anställda vid nationella myndigheter som ansvarar för att genomföra den nationella utlänningslagstiftningen, såsom personal på konsulat och ambassader, vilka vederbörligen auktoriserats i detta avseende av den behöriga ministern, har tillgång till och kan använda de biometriska uppgifter som finns i det centrala registret, för att de ska kunna fastställa eller kontrollera tredjelandsmedborgares identitet och fullgöra sina uppgifter.

63 Vad för det femte och sista gäller lagringen av personuppgifter, påpekar domstolen att den aktuella nationella lagstiftningen bland annat alltid måste svara mot objektiva kriterier, vilka upprättar ett samband mellan de personuppgifter som lagras och det mål som eftersträvas (yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 191).

64 I förevarande fall föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen att de biometriska uppgifterna lagras i det centrala registret under fem år efter det att ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd har avslagits, den berörda personen har lämnat Nederländerna efter en laglig

vistelse, alternativt att giltighetstiden av ett inreseförbud eller en förklaring om att personen är icke önskvärd har löpt ut. De biometriska uppgifterna ska omedelbart förstöras om tredjelandsmedborgare under sin vistelse i Nederländerna får nederländskt medborgarskap.

65 I detta sammanhang ska det påpekas att det i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet fastställs ett samband mellan lagringstiden för de biometriska uppgifterna och målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

66 Att lagra tredjelandsmedborgares biometriska uppgifter under deras vistelse i Nederländerna framstår nämligen som motiverat med hänsyn till behovet av att under denna period kontrollera sådana medborgares identitet och huruvida deras vistelse i denna medlemsstat är laglig, i enlighet med utlänningslagen, bland annat vid prövningen av en eventuell förlängning av ett uppehållstillstånd. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, framstår denna lagringstid som nödvändig för att förhindra att identiteter för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i Nederländerna används för ansökningar om tillfälligt uppehållstillstånd.

67 Vad gäller lagringen av tredjelandsmedborgares biometriska uppgifter i fem år efter det att deras ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd har avslagits, de har lämnat Nederländerna efter en laglig vistelse, eller att giltighetstiden av ett inreseförbud eller en förklaring om att de är icke önskvärda har löpt ut, påpekar domstolen att en dylik lagringsperiod hindrar bland annat att tredjelandsmedborgare som befinner sig i en sådan situation ger in en ny ansökan under en annan identitet.

68 Denna lagringstid på fem år förefaller därför inte vara överdriven med hänsyn till det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen.

69 Under dessa omständigheter går den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

70 Mot bakgrund av ovanstående ska den första tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 13 i beslut 1/80 ska tolkas så, att sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, vilken uppställer som villkor för att tredjelandsmedborgare, inklusive turkiska medborgare, ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd att deras biometriska uppgifter samlas in, registreras och lagras i ett centralt register, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i denna bestämmelse. En sådan begränsning kan emellertid motiveras av målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

Den andra frågan

71 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7 i beslut 2/76 och artikel 13 i beslut 1/80 ska tolkas så, att nationell lagstiftning inte utgör en begränsning i den mening som avses i dessa bestämmelser när dess verkningar på tillträde till anställning är alltför slumpartade och indirekta för att det ska anses föreligga ett hinder för sådant tillträde.

72 Det framgår särskilt av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att – med hänsyn till den omständigheten att den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen även medger att tredjelandsmedborgares, inklusive turkiska medborgares, biometriska uppgifter får lämnas till tredjeman för att upptäcka och utreda brott – få klarhet i huruvida denna lagstiftning utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i dessa bestämmelser.

73 I detta avseende ska det erinras om att enligt fast rättspraxis är domstolens uppgift rörande en begäran om förhandsavgörande att bidra till den faktiska lösningen av en tvist som rör unionsrätten och inte att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor (dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 130 och där angiven rättspraxis).

74 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen föreskriver att tredjelandsmedborgares, inklusive turkiska medborgares, biometriska uppgifter får lämnas till tredjeman för att upptäcka och utreda brott endast i de fall då brottet kan medföra ett beslut om häktning när det åtminstone föreligger en misstanke om att en tredjelandsmedborgare har begått ett sådant brott.

75 Det framgår emellertid inte av beslutet om hänskjutande att A och B misstänks för att ha begått något brott och att deras biometriska uppgifter har lämnats till tredje man med stöd av artikel 107.5 och 107.6 i utlänningslagen. För övrigt har den nederländska regeringen under förhandlingen vid domstolen bekräftat att A:s och B:s biometriska uppgifter inte har använts inom ramen för ett straffrättsligt förfarande.

76 Under dessa omständigheter finner domstolen att den andra frågan inte kan tas upp till prövning.

Den tredje frågan

77 Eftersom den andra frågan inte kan tas upp till prövning, saknas anledning att besvara den tredje frågan.

Rättegångskostnader

78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980, om utveckling av associeringen, antaget av associeringsrådet som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapernas räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, ska tolkas så, att sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, vilken uppställer som villkor för att tredjelandsmedborgare, inklusive turkiska medborgare, ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd att deras biometriska uppgifter samlas in, registreras och lagras i ett centralt register, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i denna bestämmelse. En sådan begränsning kan emellertid motiveras av målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

Underskrifter